

Vol. 04. NO. 1 Februari 2016
ISSN 2301-4695

**Kebijakan Pemerintah Kolonial Dalam Penanganan Penyakit Cacar
Di Jawa Abad XIX-XX**

I Gede Wayan Wisnuwardana
Prodi Pendidikan Sejarah FPIPS IKIP PGRI Bali
igedewayanwisnuwardana@gmail.com

Kebijakan Pemerintah Kolonial Belanda di Jawa pada abad 19-20 tidak hanya bertumpu pada soal-soal ekonomi, politik dan pemerintahan tetapi juga menyasar kebijakan lain yaitu penanggulangan penyakit. Pada abad ke 19 di Jawa muncul beberapa penyakit yang memang lazim dialami oleh penduduk yang tinggal di kawasan timur dan beberapa penyakit tersebut justru menimbulkan permasalahan yaitu epidemic yang menjangkiti hampir seluruh Jawa. Beberapa penyakit tersebut antara lain kolera, malaria, dan cacar. Tulisan ini mencoba untuk memfokuskan pada kebijakan-kebijakan apa saja yang telah dilakukan oleh pemerintah kolonial Belanda untuk menanggulangi berbagai permasalahan yang ditimbulkan oleh penyakit cacar.

Keyword : Penyakit Cacar, Kebijakan pemerintah Kolonial

Pendahuluan

Pada abad ke-19 di Jawa, beberapa epidemi penyakit lebih banyak menyebar dalam skup lokal dan regional serta sedikit supralokal. Penyakit-penyakit ini adalah kolera, malaria, dan cacar. Epidemi penyakit yang utama pada masa ini adalah demam tifus, sementara pada abad ke-20 beberapa penyakit tersebut menjadi penyakit yang kurang penting karena hanya terjadi perkasus saja. Pada awal abad ini, justru beberapa penyakit baru muncul dan mempunyai pengaruh signifikan terhadap kesehatan masyarakat Jawa, yaitu epidemi influenza yang terjadi pada tahun 1918 dan epidemi pes yang mulai diketahui keberadaannya pada tahun 1911.

Sebenarnya, kasus cacar di Jawa telah ditemukan pada awal abad ke-17 (Reid, 1988:59) dan kemudian menjadi penyakit epidemi dan endemi yang banyak menyebabkan kematian di Jawa pada awal abad ke-20. Menurut Boomgrad (1987:121), pada tahun 1781 diperkirakan dari 100 penduduk Jawa yang terserang penyakit cacar 20 diantaranya meninggal dunia. Sementara itu, pada awal abad ke-19, pada tingkat umur bayi, dari 1.019 bayi

yang dilahirkan di Jawa, 102 di antaranya meninggal disebabkan penyakit cacar. Wertheim (1999:50) membuat kalkulasi bahwa penyakit cacar di Jawa pada waktu itu telah menyebabkan tingginya angka kematian pada anak-anak, terutama di bawah usia 14 tahun mencapai 10% atau 30%.

Upaya preventif penyakit cacar, yaitu vaksinasi cacar atau lebih terkenal dengan istilah pencacaran merupakan usaha paling tua yang pernah dilakukan dalam mencegah suatu penyakit di Indonesia. Bahkan, sampai sekitar tahun 1900, selain vaksinasi cacar sama sekali tidak ada usaha lain yang mengembangkan pemeliharaan kesehatan masyarakat di Jawa (Pepper, 1975:49). Dengan alasan kultural dan kedekatan emosional, pihak yang mempunyai peranan besar dalam proses vaksinasi cacar di wilayah Jawa adalah justru para mantri dan *dokter djawa* yang ditugaskan sebagai dokter pembantu. Dua kelompok masyarakat inilah yang mampu masuk ke tengah-tengah masyarakat dan melakukan tugas dan misinya. Secara tidak langsung, proses ini kemudian menjadi transfer pengetahuan mengenai kesehatan

kepada masyarakat, terutama yang tinggal di wilayah pedesaan.

Oleh karena itu, model dan pola kebijakan pemerintah kolonial dalam menangani penyakit cacar, terutama di Jawa kemudian menjadi model dalam menangani penyakit-penyakit lain yang muncul kemudian seperti kolera dan malaria. Dalam hal ini, kebijakan pemerintah kolonial kemudian berdampak terhadap perkembangan kesehatan masyarakat Jawa.

Satrio dkk. (1978:53) menyatakan bahwa penanganan terhadap penyakit cacar merupakan usaha preventif tertua dalam pelayanan kesehatan di Indonesia ini pada awalnya hanya dilakukan kepada orang-orang pribumi yang kesehariannya sering melakukan kontak dengan orang Eropa. Foulcat (2002:286) menyatakan bahwa kebijakan pemerintah kolonial seperti tercermin di atas merupakan gambaran ketakutan yang diinstitusikan ke dalam sebuah bentuk yang dinamakan rumah sakit. Ketakutan ini dibantu dengan sebuah kekuatan disalienasi yang kemudian mengizinkan untuk merestorasi keterlibatan primitive antara orang gila dan manusia rasional.

Baik Satrio dkk. (1978), Boomgaard (1987), Pepper (1975), maupun Peverelli (1936) sepakat bahwa keberadaan epidemi penyakit cacar, terutama pada abad ke-19, telah menyebabkan angka mortalitas yang tinggi di Jawa. Anak-anak merupakan golongan yang paling rentan terhadap serangan penyakit ini (Scortion, 1999) sehingga penghitungan penduduk Jawa tanpa menggunakan mortalitas yang disebabkan oleh epidemi penyakit ini pada periode ini merupakan sebuah tindakan yang gegabah (Gooszen, 1999).

Jika dihubungkan dengan pendapat Boomgaard mengenai adanya perubahan paradigma kebijakan kesehatan pemerintah kolonial antara abad ke-19 dan abad ke-20, kemungkinan besar sangat dipengaruhi oleh diterapkannya politik etis. Dampak politik etis terhadap bidang ekonomi telah banyak dilakukan oleh sejarawan, baik dalam maupun luar negeri, tetapi dalam bidang kesehatan masyarakat belum banyak mendapat perhatian.

Furnivall (1956:227), misalnya dengan jelas mengakui bahwa terdapat perhatian yang lebih serius dari

Pemerintah Kolonial Belanda terhadap kondisi kesehatan masyarakat, khususnya di Jawa, mulai abad ke-20. Kasus-kasus epidemi penyakit menular mematikan, seperti cacar, kolera, dan malaria yang terjadi di hampir semua wilayah Pulau Jawa, jelas mengindikasikan bahwa terdapat hal yang salah dari kebijakan Pemerintah Hindia Belanda. Mungkin atas dasar itulah, Furnivall menyatakan bahwa perhatian terhadap kesehatan masyarakat tersebut merupakan salah satu dari upaya untuk meningkatkan kesehatan masyarakat tersebut merupakan salah satu dari upaya untuk meningkatkan kesejahteraan penduduk pribumi.

Sementara itu, konsep pelayanan kesehatan kesehatan menurut Anwar (1996:17) merupakan bagian dari sistem kesehatan (*health system*). Dalam sistem kesehatan terdapat banyak unsur yang mempunyai hubungan saling mempengaruhi yang dapat dirinci menjadi dua macam pendapat. Pendapat pertama menyatakan sistem kesehatan dipandang sebagai upaya untuk menghasilkan pelayanan kesehatan, sedangkan pendapat kedua

sistem kesehatan sebagai upaya untuk menyelesaikan masalah. Pendapat pertama ini agak lebih relevan untuk melihat masalah kesehatan pada masa kolonial.

Sistem kesehatan yang dimaksud adalah meliputi tiga elemen, yaitu *input* (sumber, tata cara, dan kesanggupan), *process* (perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan penilaian), dan *output* (pelayanan kesehatan yang dimanfaatkan oleh masyarakat). Sebagai sebuah sifat dari sistem untuk menghasilkan sebuah kebijakan, ketiga elemen itu harus dirangkai membentuk satu kesatuan dan secara bersama-sama berfungsi mencapai tujuan. Sistem di sini juga dapat diartikan sebagai penerapan cara berpikir yang sistematis dan logis dalam mencari pemecahan dari suatu masalah atau keadaan yang dihadapi.

POLA PERSEBARAN PENYAKIT CACAR DI JAWA DAN TINGKAT MORTALITASNYA

Penyakit Cacar diyakini pertama kali masuk ke wilayah Jawa pada tahun 1644, yaitu di Batavia

(Boomgaard, 1987:120). Pada abad selanjutnya, diketahui penyakit ini kemudian mulai menyebar ke beberapa wilayah lain, baik di Jawa maupun luar Jawa. Di Jawa, selain di Batavia, pada tahun 1870 cacar hadir di wilayah Priangan, Bogor, dan Semarang, Sementara pada tahun 1766 cacar sudah diketahui keberadaanya di wilayah Banten dan Lampung.

Penyakit ini benar-benar menjangkiti hampir seluruh wilayah Jawa pada awal abad ke-19. John Crawford, dokter berkebangsaan Inggris, yang datang di Jawa pada tahun 1811, bersamaan dengan Raffles, mengatakan bahwa penyakit cacar telah menimbulkan kekacauan yang luar biasa di antara penduduk pribumi (Boomgaard, 1987:120). Pada tahun 1781, van Hogendrop memperkirakan bahwa lebih dari 100 orang terkena penyakit cacar di wilayah Batavia selatan dan dua puluh di antaranya meninggal dunia. Sementara itu, pada kurun waktu pemerintahan Inggris di Jawa (1811-1816) Crawford melakukan wawancara dengan ibu-ibu Jawa untuk mengetahui jumlah anak yang dilahirkan sekaligus untuk mengetahui jumlah anak-anak yang

menjadi korban cacar. Dari penelitiannya ini, Crawford menyimpulkan bahwa dari 1.9019 bayi yang dilahirkan di Jawa pada waktu itu, 102 di antaranya meninggal dunia karena cacar. Dengan kata lain, tingkat mortalitas penyakit cacar terhadap anak-anak adalah mencapai 10%

Antara tahun 1775 dan 1815, cacar telah menyebar di beberapa kota besar di Jawa, antara lain di Bogor, Priangan, Yogyakarta, dan Surakarta (Boomgrad, 2003). Pada akhir abad ke-18, tingkat kematian yang disebabkan oleh cacar di daerah Bogor dan Priangan diperkirakan mencapai 20%. Pada periode yang sama, di Pekalongan cacar telah menyerang setiap dua atau tiga tahun sekali. Sementara itu, di wilayah Yogyakarta dan Surakarta, cacar merupakan penyakit endemik yang paling penting sebelum tahun 1820. Khusus untuk wilayah Yogyakarta, dari keseluruhan anak-anak yang dilahirkan pada periode tersebut, 10% di antaranya meninggal dunia karena cacar, sementara untuk anak sampai berumur 14 tahun tingkat kematiannya mencapai 14% (Boomgaard, 2003:61).

Sepanjang abad ke-19, cacar telah menjadi penyakit endemik dan sekaligus epidemi, artinya pada kurun waktu itu cacar senantiasa menyerang kesehatan penduduk Jawa, tetapi pada periode tertentu intensitasnya meningkat tajam. Pola perkembangan itu kemudian menimbulkan suatu pemahaman bahwa sebuah penyakit akan muncul pada periode tertentu (*siklis*). Pada abad ke-19, umumnya di beberapa daerah, cacar akan muncul secara epidemi setiap tujuh tahun, kecuali di daerah Pekalongan yang muncul setiap dua sampai tiga tahun, sehingga terdapat puncak-puncak intensitas perkembangan cacar pada penduduk di Jawa. Puncak-puncak tersebut adalah pada tahun 1820, 1835, 1842, 1862, dan 1870 (Boomgaard, 2003:61).

KEBIJAKAN PEMERINTAH KOLONIAL DALAM MENANGANI PENYAKIT CACAR

Sebagaimana yang terjadi di Eropa atau kawasan lain, tindakan yang digunakan sebagai upaya penganggulangan terhadap penyakit cacar pada abad ke-18 di Indonesia adalah variolasi. Seiring dengan ditemukannya vaksin cacar pada akhir

abad ke-18, pada awal abad ke-19 vaksinasi cacar mulai digunakan di Indonesia sebagai upaya pengendalian penyakit cacar. Mulai digunakan di Indonesia sebagai upaya pengendalian penyakit cacar.

Pada tahun 1779, seorang dokter muda Belanda bernama dr. J. Van der Steege melakukan percobaan pertama variolasi di Batavia. Steege melakukan inokulasi terhadap terhadap 13 orang yang terkena cacar beberapa di antaranya adalah dari kelompok anak-anak. Percobaan variolasi pertama ini mendapatkan hasil yang baik. Sampai tahun 1781, dr. Steege telah melakukan variolasi kepada 100 penderita cacar di Batavia. Tindakan variolasi itu mengakibatkan seorang anak penderita cacar meninggal dunia. Tindakan variolasi di Batavia pada akhir abad ke-18 ini merupakan tindakan preventif pertama terhadap penyakit cacar di Indonesia.

Vaksin pertama kali tiba dengan selamat di Batavia pada bulan Juni 1804 dengan menggunakan kapal Elisabeth dari Pulau Isle de France (timur Madagaskar). Vaksin itu sebelumnya menempuh perjalanan panjang, baik melalui darat maupun

laut. Dari pusat pengembangan vaksin di Jenewa kemudian dikirim ke Baghdad dan Basra (Irak), lalu ke India. Dari India inilah vaksin kemudian dikirim ke Isle de France dan diteruskan ke Batavia. Pada tahun yang sama, vaksin telah menjangkau Surabaya, Semarang, Jepara, Surakarta, dan Yogyakarta (Schoute, 1937).

Pada pertengahan abad ke-19, berhasil dilakukan pengiriman vaksin cacar langsung dari Belanda, yaitu dengan menyimpan vaksin cacar air ke dalam pipa kapiler. Vaksin cacar yang dikirim menggunakan pipa kapiler ini setelah tiba di Batavia ternyata masih aktif. Hal ini kemudian tercatat sebagai pengiriman vaksin pertama yang langsung dari Eropa. Perubahan signifikan terjadi pada tahun 1870 ketika di Belanda didirikan perhimpunan-perhimpunan yang memproduksi dan mendistribusikan vaksin cacar. Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, dan Den Haag berlomba mengirimkan vaksin cacar ke Batavia. Hampir setiap 2-3 bulan sekali di Batavia diterima kiriman vaksin cacar aktif dari Belanda.

Selain mendapatkan vaksin dari Eropa, sebenarnya pada tahun 1852, Residen Bagelen melaporkan bahwa Feldman, seorang *officer gezonheid* (petugas kesehatan) berkebangsaan Jerman, setelah mengadakan percobaan selama 6 bulan, berhasil melakukan retrovaksinasi dari anak ke sapi di Desa Kecewan, Wonosobo. Retrovaksinasi itu menghasilkan vaksin cacar yang langsung digunakan dengan hasil memuaskan. Keberhasilan ini kemudian cepat menyebar ke seluruh Jawa. Pada tahun 1854, di residensi Madiun, Pasuruan, Kedu, Kediri, dan Priangan telah diproduksi vaksin cacar dengan jalan retrovaksinasi (Boomgaard, 1987:124; Schoute, 1937: 182).

Pada tahun 1879, bertempat di Batu Tulis Bogor, Pemerintah Kolonial Belanda mendirikan *Parc Vaccinogene* untuk memproduksi vaksin cacar. Namun, proyek ini mengalami kegagalan karena lokasi di Batu Tulis dipandang tidak tepat sebab di wilayah itu susah mendapatkan sapi atau anak sapi untuk memproduksi vaksin cacar. Percobaan yang dilakukan oleh Dr. Kool untuk memproduksi vaksin cacar dengan cara mengadakan

retrovaksinasi dari anak ke sapi di Meester Cornelis pada tahun 1884 berhasil dengan baik. Produksi ini semakin lama semakin meningkat dan akhirnya pada tahun 1891, tempat kerja Dr. Kool dipindah ke wilayah Weltevreden dengan fasilitas yang memadai dan secara resmi diberi nama *Parc Vaccinogene*. Pada tahun 1912, lembaga ini telah berhasil memproduksi vaksin cacar hewani sehingga vaksin cacar humani tidak diperlukan.

Upaya vaksinasi di Jawa pertama kali dilakukan pada tahun 1804. Namun, upaya pertama ini mula-mula hanya dilakukan kepada orang-orang pribumi yang sehari-hari berhubungan dengan orang-orang Eropa, yaitu para pekerja pribumi yang bekerja di perkebunan orang Eropa (Schoute, 1937:26) dan pejabat lokal, terutama dari keluarga bupati. Upaya vaksinasi cacar besar-besaran dilakukan pada masa pemerintahan Raffles dengan jalan memperluas daerah operasi di luar daerah Surabaya, Semarang, dan Batavia yang sebelumnya menjadi pusat kegiatan ini. Di ketiga kota itu ditempatkan tiga orang pengawas. Perluasan vaksinasi

pada tahap ini meliputi daerah-daerah seperti Jepara, Surakarta, Yogyakarta, Priangan, dan Bogor. Pada tahun 1812, ketika melakukan inspeksi di beberapa wilayah Jawa Timur, W. Hunter pengawas di Surabaya, telah menemukan aktivitas vaksinasi cacar yang dilakukan di Gresik, Pasuruan, Bangil, Probolinggo, Besuki, dan Banyuwangi, tetapi dia belum menemukan aktivitas yang sama di daerah Madura.

Keterbatasan jumlah tenaga kesehatan pada waktu itu dan adanya jarak sosial antara pribumi dengan tenaga medis Eropa, pemerintah memutuskan untuk melatih dan memotivasi sejumlah orang pribumi yang terpandang dalam suatu daerah. Pelatihan inilah yang kemudian menghasilkan apa yang dikenal dengan mantri cacar atau juru cacar (*vaccinateur*). Bahkan para *dokter djawa* lulusan *Dokter Djawa School* (Sekolah Dokter Djawa) di Weltevreden pada mulanya difungsikan sebagai dokter pembantu dan bertugas sebagai mantri cacar.

Mantri cacar inilah yang membuka jalan masuk bagi pengobatan Barat sampai ke pelosok-pelosok

pedesaan dan melawan penolakan penduduk-penduduk dengan segala macam cara, termasuk paksaan sehingga sebenarnya mantri cacar mempunyai misi untuk menanamkan kepercayaan masyarakat terhadap pola pengobatan Barat yang dibawa oleh Belanda (Scortiono, 1999:20). Pelatihan mantri cacar orang pribumi ini dilakukan di beberapa rumah sakit militer (Satrio, 1978:53).

Tersedianya tenaga kesehatan mantri cacar ini sangat membantu upaya perluasan vaksinasi di Jawa pada paruh pertama abad ke-19. Dalam rangka hal itulah, para mantri cacar kemudian diharuskan untuk tinggal di distrik-distrik yang telah dilakukan di desa-desa induk untuk mempermudah menjangkau masyarakat pedesaan. Perubahan signifikan terjadi pada tahun 1820 ketika dikeluarkan *Reglement voor den Burgelijke Geneeskundige Dienst* (Peraturan mengenai BGD) yang dibarengi dengan dikeluarkan *Reglement op de uitoefening der koepokvaccinatie in Nederlandsch-Indie* (Peraturan Pelaksanaan Vaksinasi cacar). Dengan dikeluarkannya peraturan ini, dimulailah sebuah usaha pertama yang

terorganisir untuk memberantas penyakit cacar (Pepper, 1975:54). Pemerintah kemudian membentuk sebuah dinas khusus untuk mencegah penyakit cacar yang berskala nasional. Satu hal yang penting dari pemberlakuan sistem dan pengorganisasian program vaksinasi ini adalah penetapan mengenai laporan yang cepat tentang adanya kasus penyakit cacar di suatu wilayah. Hal ini sangat bermanfaat untuk mencegah penyebaran cacar yang dapat menyebabkan jatuhnya korban. Pada perkembangannya, penetapan ini kemudian disertai dengan instruksi untuk pengawas pribumi dan juga mantri cacar. Mantri cacar kemudian diharuskan tinggal di distrik tempat melakukan vaksinasi. Selain itu, setiap minggu mantri cacar ini diharuskan membuat laporan sebanyak tiga kali untuk beberapa desa dan menyerahkan laporan setiap minggunya kepada bupati.

Perbaikan pelaksanaan vaksinasi cacar ini terjadi lagi pada tahun 1850 ketika diciptakan apa yang disebut dengan sistem pencacaran sirkulir. Tujuan sistem ini ialah untuk membawa vaksin cacar sedekat

mungkin dengan penduduk pedesaan. Prinsip sistem ini adalah setiap orang berhak mendapatkan kesempatan untuk memperoleh manfaat dari vaksin cacar ini. Untuk keperluan itu, dibuatlah wilayah-wilayah khusus dalam rangka untuk pemeratakan persebaran vaksin cacar. Sebuah keresidenan kemudian dibagi-bagi atas distrik-distrik vaksin yang memiliki luas setara dengan wilayah kabupaten, tetapi jika penduduknya lebih padat, distrik-distrik vaksin akan didirikan lebih banyak lagi.

Sistem pencacaran sirkuler ini ada di bawah tanggung jawab *hoofd-inspectur van gezonheid*. Pembagian wilayahnya adalah Jawa dan Madura dibagi menjadi 166 distrik yang kemudian ditambah dengan 17 distrik lagi. Setiap distrik dibagi menjadi tiga lingkaran konsentris dalam tiga wilayah. Pada setiap lingkaran didirikan satu pos vaksinasi, yaitu tempat tinggal *dokter djawa* yang biasanya bertindak sebagai *opzeiner*. Sasaran program vaksinasi adalah anak-anak umur 7-9 tahun. Praktik sistem sirkuler ini adalah pada hari senin dilakukan vaksinasi cacar di lingkaran dalam, pada hari selasa di

lingkaran tengah, dan hari rabu di lingkungan luar. Pada lingkaran tengah dan luar pos yang diaktifkan biasanya dipilih mengikuti putaran arah jam.

Pada hari Kamis mantri cacar harus memilih pos berikutnya dan sekaligus mempersiapkan desa-desa di sekitarnya. Selain itu, mantri cacar juga harus memilih bibit kinderen dari putaran vaksinasi yang telah dilakukan sebagai sumber vaksin cacar yang baru. Putaran vaksinasi ini sangat tergantung pada kondisi geografis dan tingkat kepadatan penduduknya. Di beberapa wilayah hanya ditemukan dua lingkaran, bahkan di Batavia dan Meester Cornelis tidak ditemukan lingkaran karena tingkat kepadatan penduduknya.

Mantri cacar dalam sistem ini mempunyai tugas yang semakin berat karena di samping melakukan pencacaran, juga harus melakukan kontrol di distrik yang menjadi wilayah kerjanya. Konsekuensi dari sistem ini adalah semakin banyak diperlukan tenaga mantri cacar seiring dengan semakin banyaknya diciptakan distrik vaksin. Selain itu, dana yang diperlukan untuk aktivitas ini juga berlipat. Namun, terjadi sebaliknya

bagi penduduk di pedesaan karena mereka tidak perlu mengeluarkan biaya transportasi untuk menjangkau pelayanan vaksinasi cacar.

Faktor utama kegagalan vaksinasi yang terjadi pada paruh pertama abad ke-19 adalah buruknya kualitas vaksin dan minimnya pengetahuan yang dimiliki oleh para mantri cacar. Dalam beberapa kejadian, mantri cacar sering melakukan kesalahan dengan melakukan kesalahan dengan melakukan vaksinasi terhadap orang yang kulitnya masih terluka atau orang yang sudah terjangkiti, tetapi bisulnya belum timbul. Dari tindakan dan rendahnya kualitas vaksin tersebut, antara 10-15 % vaksinasi yang dilakukan mengalami kegagalan (Pepper, 1975:61). Kegagalan-kegagalan itu antara lain terjadi di Surabaya tahun 1824, Pasuruan tahun 1828, Kedu tahun 1823, Pasuruan tahun 1830, dan Banyumas tahun 1835.

Namun, sebenarnya kegagalan pencacaran-pencacaran ini juga disebabkan oleh faktor-faktor yang dimiliki penduduk pedesaan Jawa pada saat itu. Kesadaran dan melek huruf yang rendah telah menyulitkan para

mantri cacar dalam melaksanakan tugasnya. Selain itu, rasa enggan penduduk terhadap sesuatu yang belum dikenalnya serta jarak tempuh untuk mencapai tempat pencacaran juga merupakan alasan kuat bagi penduduk untuk tidak mau melakukan pencacaran. Pepper menduga, rendahnya kesadaran pencacaran penduduk ini tidak hanya terjadi pada abad ke-19, tetapi juga pada abad ke-20 (Pepper, 1975:63). Walaupun angka kegagalan vaksinasi ini tinggi, tetapi Goozen berpendapat setidaknya pada paruh kedua abad ke-19, upaya vaksinasi ini telah berhasil menurunkan angka kematian yang disebabkan oleh penyakit cacar.

Keberhasilan program vaksinasi cacar di suatu wilayah sangat ditentukan oleh kesediaan orang tua mengantar anaknya untuk divaksinasi. Dalam beberapa kasus, orang tua takut dan berkeberatan mengantar anaknya untuk divaksinasi dengan berbagai alasan baik rasional maupun irasional, antara lain (Loedin, 2005:12) sebagai berikut.

Pada tahun 1831, para orang tua di Madiun tidak bersedia mengantar anaknya untuk divaksinasi karena

tersebar kabar bahwa tujuan pengumpulan anak-anak untuk vaksinasi hanyalah akal bulus sang residen. Tujuan sebenarnya dari pengumpulan anak-anak akan dijadikan makanan buaya peliharaan Residen Madiun. Ketika mendengar kabar itu, Ibu-ibu di wilayah ini banyak yang kabur ke hutan dengan membawa serta anak-anak mereka.

- 2 Pejabat pemerintah lokal dan juga para ulama menentang kebijakan vaksinasi cacar karena dianggap sebagai penolakan terhadap takdir. Pada tahun 1821, di Pulau Bawean seluruh penduduk menolak anak-anaknya divaksinasi karena tindakan itu tidak disetujui oleh para para ulama.
- 3 Alasan rasional dari penolakan kebijakan vaksinasi cacar adalah penduduk belum yakin tentang manfaat vaksinasi karena masih sering terjadi anak-anak yang sudah divaksinasi masih juga tertular cacar, bahkan ada yang meninggal karena penyakit yang sama.

Memasuki abad ke-20, sistem pencacaran sirkuler yang diterapkan sejak tahun 1850, pada tahun 1911

sudah lazim dilakukan di hampir semua wilayah di Jawa. Permasalahan buruknya vaksin yang disebabkan oleh kematian vaksin sebelum disuntikkan kepada orang karena harus didatangkan dari Belanda telah teratasi dengan keberhasilan pembuatan vaksin oleh Lembaga Pembuatan vaksin cacar di Batavia pada akhir abad ke-19. Pada tahun 1918, lembaga ini dipindah ke Bandung dan bersama dengan *Instituut Pasteur* menjadi lembaga yang berperan vital dalam pengembangan dan penelitian masalah kesehatan di Indonesia.

Pada tahun 1914 dikenalkan sistem baru untuk memperbaiki sistem yang lama. Sistem pencacaran baru ini dikenal dengan dengan istilah *separated vaccination system*. Dalam sistem ini , vaksinasi pertama yang dilakukan pada masa bayi (utama) dan vaksinasi ulang yang dilakukan pada orang dewasa dilaksanakan secara terpisah. Dengan sistem baru ini, dalam 5-7 tahun pencacaran ulang dalam sebuah distrik akan dapat diselesaikan dan mantri cacar dapat memulai dari proses awal lagi. Sistem ini pertama kali diterapkan di wilayah Jawa bagaian barat dan timur.

Di Jawa, sampai tahun 1910 terdapat 166 mantri cacar dan 37 calon mantri cacar. Sejak tahun 1912, Dinas Kesehatan Sipil mengadakan pelatihan khusus mengenai vaksinasi yang bertujuan untuk melatih calon mantri cacar bertempat di *Parc Vaccinogene*. Pelatihan ini dilakukan selama 4 sampai 6 bulan. Sebelum ada pelatihan yang diorganisasi ini, pelatihan terhadap mantri cacar dilakukan oleh berbagai dokter, baik Eropa maupun pribumi, sehingga di antara mantri cacar pengetahuannya mengenai vaksinasi tidak sama.

Keberhasilan memanfaatkan orang pribumi (mantri cacar dan *dokter djawa*) dalam kebijakan vaksinasi cacar ini kemudian oleh pemerintah kolonial dijadikan model dalam menangani hampir semua penyakit rakyat. Ketika terjadi epidemi penyakit kolera, pes, dan malaria, pemerintah kolonial kemudian merekrut orang pribumi untuk dilatih sebagai mantri yang namanya disesuaikan dengan jenis penyakit yang ditanganinya, misalnya mantri malaria, mantri kolera, dan sebagainya. Model penanganan ini sangat efektif dalam melakukan pendekatan kepada

masyarakat pribumi yang umumnya mempunyai sistem pengobatan tradisional sendiri dan menolak sistem pengobatan modern yang diperkenalkan oleh pemerintah kolonial.

Fenomena pemanfaatan masyarakat pribumi, dalam hal ini mantri dan *dokter djawa*, dalam vaksinasi cacar pada abad ke-19 dan abad ke-20 adalah mengenai dana kesehatan. Buruknya pelayanan kesehatan pada abad ke-19 selain dikarenakan tidak pahamnya pemerintah kolonial mengenai karakteristik penyakit tropis, terbatasnya teknologi kedokteran, juga disebabkan oleh minimnya dana yang dianggarkan untuk itu.

Kesimpulan

Kebijakan vaksinasi penyakit cacar merupakan upaya pelayanan kesehatan "sistematis" paling awal di Indonesia pada masa kolonial. Dapat dikatakan bahwa vaksinasi cacar ini merupakan persinggungan pertama masyarakat pribumi dengan metode pengobatan modern. Walaupun banyak kegagalan dan kendala dalam program

vaksinasi cacar di Jawa, beberapa sejarawan, diantaranya Pepper dan Boomgaard, meyakini bahwa salah satu faktor yang menyebabkan meningkatnya jumlah penduduk Jawa pada akhir abad ke-19 dan awal abad ke-20 adalah keberhasilan program ini.

Paling tidak terdapat tiga faktor kunci keberhasilan kebijakan vaksinasi cacar di Jawa pada abad ke-19 dan awal abad ke-20, yaitu:

- 1 Ketersediaan masyarakat untuk melakukan vaksinasi terhadap anak-anaknya,
- 2 Kemampuan dan kinerja para mantri cacar ini tidak dapat dilepaskan dari peranan para mantri cacar dan *dokter djawa*. Merekalah yang sebenarnya menjadi ujung tombak dari program vaksinasi cacar.

Kedekatan emosional dan kultural antara mantri cacar dan *dokter djawa* dengan pribumi jelas sangat memudahkan penyampaian misi. Kendala-kendala kultural yang biasanya menyertai program-program kesehatan dalam kasus ini dapat diminimalkan. Oleh karena itu, dengan berdasarkan keberhasilan program vaksinasi cacar di Hindia Belanda ini,

pemerintah kolonial kemudian menjadikan model kebijakan dalam menangani penyakit cacar untuk diterapkan terhadap penanganan penyakit-penyakit lainnya sehingga secara tidak langsung model penanganan penyakit cacar kemudian menjadi sistem yang diterapkan untuk menangani penyakit-penyakit rakyat.

Daftar Pustaka

Anwar, Azrul. 1996. *Pengantar Kesehatan*. Jakarta: Binarupa Aksara.

Boomgaard, Peter. 1987. "Morbidity and Mortality in Java, 1820-1880: Changing Pattern of Disease and Death" dalam Norman G. Owen (Ed), *Death and Disease in Southeast Asia: Explorations in Social, Medical, and Demographic History*. Singapore: Oxford University Press.

2003. "Smallpox, vaccination, and the Pax Neerlandica Indonesia, 1550-1930" dalam *Bijdragen tot de taal, Land en Volkenkunde*, hlm. 591-617.

Furnivall, J.S. 1956. *Colonial Policy and Practice: A Comparative Study of Burma and*

- Netherland India*, New York:
New York Universty Press.
- Foulcault, Michel.2002. *Kegilaan dan Peradaban*. Yogyakarta:Ikon Teralitera.
- Gooszen, Hans. 1999. *A DemographicHistory of The Indonesian Archipelago 1800-1942*. Leiden:KITLV
- Loedin, A.A., 2005. *Sejarah Kedokteran di Bumi Indonesia*. Jakarta: Grafiti Press.
- Pepper, Bram. 1975. *Jumlah dan Pertumbuhan Penduduk Asli di Jawa dalam Abad ke-19: Suatu Pandangan Lain Khususnya mengenai masa 1800-1850*. Jakarta: Bharata.
- Reid. Anthony. 1988. *Southeast Asia in the Age of Commerce 1450-1680*. New Haven: Yale University Press.
- Satrio dkk. 1978. *Sejarah Kesehatan Nasional Indonesia I*. Jakarta: Depkes.
- Scortiono, Rosalia. 1999. *Menuju Kesehatan Madani*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Shoute, D. 1937 *Occidental Therapeutics in the Netherlands Eas Indies during Three Countries of Netherlands Settlement*.Batavia: *Netherlands Indies Public Health Service*.
- Wertheim, W.F. 1999. *Masyarakat Indonesia dalam transisi perubahan sosial*. Yogyakarta: Tiara Wacana.